Eerste Kamer der Staten-Generaal 1

Vergaderjaar 2014–2015

32 889 Voorstel van wet van de leden Voortman en Van Hijum tot wijziging van de Wet aanpassing arbeidsduur ten einde flexibel werken te bevorderen

D

MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 13 maart 2015

1. Inleiding

De indieners bedanken de fracties van VVD, PvdA, CDA, SP, D66 en ChristenUnie voor de gestelde vragen en de gemaakte opmerkingen. De indieners hebben de gestelde vragen zo spoedig mogelijk beantwoord, helaas is het niet gelukt dit binnen de gevraagde termijn van vier weken af te ronden.

Op de vraag van de leden van de fractie van de ChristenUnie, of er recent nog overleg is geweest tussen de initiatiefnemers en de sociale partners rond dit wetsvoorstel antwoorden de initiatiefnemers dat daarover geen overleg heeft plaatsgevonden. Wel hebben de drie vakcentrales ten behoeve van de behandeling van de Wet flexibel werken in de Tweede Kamer op 24 maart 2015 een brief gestuurd, waarin zij aangeven positief te staan tegenover het wetsvoorstel. In deze brief wordt aangegeven dat dit wetsvoorstel «werknemers een extra steuntje in de rug geeft om, waar dat mogelijk is, het gesprek aan te gaan met hun werkgever. Dat is positief en kan bijdragen aan de benodigde cultuuromslag».

2. Aanleiding wetsvoorstel

De VVD-fractie stelt dat in het kader van goed werkgeverschap nu al de plicht bestaat om een verzoek van werknemers te overwegen. Dit betekent echter nog niet dat de werkgever dit afgewogen moet doen en redenen moet aangeven waarom hij niet op een verzoek ingaat. Het «right to ask» van de werknemer en «a duty to consider» van de werkgever geldt met name voor plaatsonafhankelijk werken, omdat daarvoor geen afwijzingsgronden in het wetsvoorstel zijn opgenomen. Dit is wel het geval voor een verzoek waarbij sprake is van vermindering of vermeerdering van de arbeidsduur of van aanpassing van de werktijd. Dit verzoek kan alleen onderbouwd afgewezen worden op basis van de afwijzingsgronden in artikel 2, lid 9, 10 en 11 van onderhavig wetsvoorstel. Daarnaast is het wetsvoorstel zeker geen overbodige regelgeving, omdat het een stimulans biedt om hier bij cao nadere afspraken over te maken.

kst-32889-D
ISSN 0921 - 7371
's-Gravenhage 2015

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen hoe in de ogen van de initiatiefnemers de belangen van arbeidsmarkt en zorg vanuit het gezichtspunt van de zorg met elkaar in verhouding staan, gaat het daarbij om gelijkwaardige belangen? Wat de initiatiefnemers betreft staat in voorliggend wetsvoorstel vooral het belang van de werknemer om op ontspannen wijze werk en privé te kunnen combineren voorop. De vraagstukken die in het privéleven van een werknemer spelen en aanleiding kunnen zijn voor een verzoek om flexibel naar plaats of tijd te willen werken, kunnen uiteenlopen. De initiatiefnemers verwachten dat mede door de hervormingen in de langdurige zorg en de vergrijzing, mensen in de toekomst vaker zullen moeten en willen zorgen voor naasten. Daarnaast kan tijd- of plaatsonafhankelijk werken een alternatief zijn voor een beroep op een (onbetaalde) verlofregeling of aanpassing van de arbeidsduur en geeft het mensen daarmee de mogelijkheid om met behoud van arbeidsuren en inkomen werk en privé beter te combineren.

3. Inhoud van het wetsvoorstel en afwijzingsgronden

De zorgen van de PvdA-fractie dat het voorliggende wetsvoorstel potentieel weinig invloed heeft op de mogelijkheden van lager opgeleiden om flexibel te werken, delen de indieners niet. Ook lager opgeleiden kunnen van deze wet gebruik maken. Net als bij hoogopgeleiden hangt dit uiteraard wel af van het soort werk dat wordt uitgeoefend.

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen daarnaast om verder in te gaan op de positie van voltijdmedewerkers, mede naar aanleiding van de opmerkingen van de Raad van State dat ook voltijdmedewerkers baat hebben bij het flexibel kunnen inrichten van hun arbeidsuren. De indieners zijn dit volledig eens met de Raad van State en zijn van mening dat juist voltijdmedewerkers geholpen zijn met onderhavig wetsvoorstel, omdat met tijd- en plaatsonafhankelijk werken het aantal arbeidsuren en dus het inkomen gelijk kan blijven. Uit onderzoek blijkt bijvoorbeeld dat met name jonge moeders in flexibel werken een kans zien om te voorkomen dat zij parttime moeten werken. Onderzoeksbureau Markteffect vroeg in 2014 aan 1000 Nederlandse werknemers of ze van hun baas flexibel mogen werken. Bijna de helft beantwoordde die vraag met «ja». Interessant is het met name om te zien hoeveel procent van de respondenten het antwoord gaf «nee, maar ik heb daar wel behoefte aan». Vooral werknemers met kinderen onder de 3 jaar (24%) en vrouwen (17%) gaven aan meer behoefte te hebben aan flexibel werken dan wat er tot nu toe geboden wordt. Uit dit onderzoek blijkt dat jonge moeders in flexibel werken een kans zien om te voorkomen dat zij parttime moeten werken. Dit voordeel wordt in het onderzoek relatief vaak genoemd door vrouwen in de leeftijdscategorie van 25 tot 35 jaar met kinderen onder de 3 jaar.

De leden van de VVD-fractie stellen de vraag hoe het zit met bedrijven waarbij uit veiligheidsoverwegingen altijd tenminste twee werknemers aanwezig moeten zijn, bijvoorbeeld bij bankkantoren. Moet de werkgever dan een ander personeelslid zoeken die langer wil werken, zo vragen zij zich af. De werkgever is daar niet toe verplicht. De afwijzingsgronden bieden hiervoor ook mogelijkheden, immers problemen van roostertechnische aard kunnen reden geven tot afwijzen van het verzoek. Daarnaast is het niet uitgesloten dat in overleg binnen de organisatie een dergelijke oplossing wel mogelijk is, wanneer bijvoorbeeld meer personeelsleden de uren flexibel in willen delen kan het verzoek aanleiding geven tot succesvol overleg.

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen een beschouwing over het toezicht, de sancties en de handhaafbaarheid van de Wet flexibel werken. Voor wat betreft het toezicht en de sancties geldt dat de werknemer die van mening is dat een werkgever onjuist met het verzoek is omgesprongen, de zaak aan de rechter kan voorleggen. Actief toezicht lijkt de initiatiefnemers daarom niet noodzakelijk. Voor wat betreft de handhaafbaarheid benadrukken de initiatiefnemers dat zij met de Wet flexibel werken hebben aangesloten bij de Wet aanpassing arbeidsduur. De indieners gaan er van uit dat de Wet flexibel werken in dezelfde mate handhaafbaar is.

Mocht het wetsvoorstel worden aangenomen, dan is het volgens de leden van de fractie van de ChristenUnie van belang hier een professioneel communicatietraject aan te verbinden, dat helder de verantwoordelijkheden, rechten en plichten van alle stakeholders definieert. De initiatiefnemers delen deze mening en verwachten dat daartoe aangesloten kan worden bij de voorlichting over de wet Modernisering regelingen voor verlof en arbeidstijden en bestaande verlofregelingen

De leden van de D66-fractie vragen naar onderbouwing van de aanname dat 10% van de werknemers een beroep zal willen doen op de wet. Dit is een schatting van de initiatiefnemers. Uit het eerder aangehaalde onderzoek van Markteffect blijkt dat van de onderzochte werknemers 17% van de vrouwen en 10% van de mannen behoefte heeft aan flexibel werken, terwijl zij dit niet mogen van de werkgever.

De leden van de fractie van D66 vragen op welke termijn de initiatiefnemers een cultuurverandering verwachten. De initiatiefnemers gaan ervan uit dat net als bij de invoering van de huidige Wet Aanpassing Arbeidsduur, onderhavig wetsvoorstel een positieve invloed zal hebben op de onderhandelingen tussen werkgevers- en werknemersorganisaties, waardoor in de cao's die afgesloten gaan worden meer aandacht zal zijn voor mogelijkheden tot flexibel werk. Binnen welke termijn dat zal zijn, is moeilijk precies aan te geven. Ook voor werknemers die niet onder een CAO vallen, zal van deze wet een positieve invloed uitgaan.

De leden van de D66-fractie merken op dat op werkgevers de plicht rust om de werknemers op risico's te wijzen die aan het werk verbonden zijn, hoe deze risico's kunnen worden vermeden en dat thuis- en telewerk onderdeel dient te zijn van de risico-inventarisatie en evaluatie. Zij vragen of werkgevers hiervan voldoende op de hoogte zijn. De indieners gaan hier wel van uit, het is onderdeel van goed werkgeverschap om zich hiervan als werkgever op de hoogte te willen stellen, net zoals van andere regels en arbeidsvoorwaarden waaraan werkgevers zich hebben te houden.

4. Waarom wetgeving

De leden van de CDA-fractie vragen om een heldere toelichting waarom ondanks de grote rol van sociale partners toch gekozen is voor een wettelijke regeling. Ook de leden van de ChristenUnie vragen om een toelichting waarom een wettelijke maatregel nodig is om flexibel werken te bevorderen. De leden van de ChristenUnie-fractie vragen of niet beter ingezet kan worden op de cao als het instrument dat ook op dit terrein de afspraken tussen werknemer en werkgever codificeert en of het daarom niet veel belangrijker is dat werkgevers- en werknemersorganisaties elkaar op dit punt vinden?
De initiatiefnemers zien het voorliggende wetsvoorstel juist als een prikkel om overleg over tijd- en plaatsonafhankelijk werken aan te moedigen. In het wetsvoorstel is daarom sprake van driekwartdwingend recht, waar-

door cao-partners de mogelijkheid hebben om in afwijking of aanvullend op wat er met voorliggend wetsvoorstel geregeld wordt aan verzoekrecht voor werknemers, afspraken te maken over tijd- en plaatsonafhankelijk werken.

De initiatiefnemers delen niet de zorgen van de PvdA- fractie dat een wettelijke regeling van flexibel werken potentieel weinig invloed heeft op cao's. De initiatiefnemers zijn van mening dat wat er in de cao's geregeld wordt, een zaak is van de cao-partners, dat door de overheid wel prikkels gegeven kunnen worden over welke zaken in die cao geregeld moeten worden, maar dat de sociale partners samen gaan over de inhoud van die cao's. Daarnaast zit de meerwaarde van de voorgestelde wettelijke regeling ook in het feit dat een wettelijk recht duurzaam en afdwingbaar is. Naar het oordeel van de indieners biedt voorliggend wetsvoorstel juist een positieve verbetering en prikkel tot het opnemen van nadere afspraken in cao's. Zij verwijzen hierbij naar een uitspraak van de voorzitter van het CNV in oktober 2014, waarin hij aangeeft dat «deze wetswijziging helpt om het onderwerp binnen bedrijven en organisaties te agenderen en om kaders te stellen waarbinnen werkgever en werknemer het overleg kunnen aangaan over flexibel werken». Voor wat betreft het vergroten van de invloed op cao's merken de indieners op dat er een balans moet zijn tussen de vrijheid van sociale partners tot het maken van afspraken en de wijze waarop wettelijke regelingen daar ruimte toe geven. Dat kan bijvoorbeeld door er in het overleg met de sociale partners aandacht voor te vragen.

De leden van de VVD-fractie stellen een andere conclusie te trekken over het niet op grote schaal aanwezig zijn van jurisprudentie over de Wet aanpassing arbeidsduur. Zij leiden hieruit af dat werkgever en werknemer het samen wel oplossen en dat het daarom gaat over overbodige regelgeving. Daarnaast wordt meer geprocedeerd op basis van artikel 7:611 BW dan op basis van de Wet aanpassing arbeidsduur. Artikel 7:611 BW gaat over goed werkgeverschap, wat veel breder is dan alleen aanpassing van de arbeidsduur en tijd- en plaatsonafhankelijk werken. De initiatiefnemers zijn van mening dat het wettelijk regime met afwijzingsgronden, zoals in de Wet flexibel werken is opgenomen en waarbij is aangesloten bij de Wet aanpassing arbeidsduur, een noodzakelijke precisering is van de rechten van een werknemer. Daarnaast zegt de hoeveelheid jurisprudentie niets over de mate waarin het gesprek op de werkvloer op gang is gekomen. Het feit dat er niet veel jurisprudentie over de Wet aanpassing arbeidsduur is, wil niet zeggen dat er geen problemen zijn. Werknemers bevinden zich over het algemeen in een afhankelijke positie van hun werkgever en zullen om die reden niet snel tot een procedure overgaan.

Op de vraag van de leden van de fractie van D66 of er alternatieve beleidsinstrumenten zijn overwogen of onderzocht, anders dan betere voorlichting, geven de indieners aan dat zij hebben gezocht naar een zo eenvoudig en effectief mogelijke manier om flexibel werk naar de wens van de werknemer mogelijk te maken en er daarom voor gekozen hebben om aan te sluiten bij de regelgeving in de Wet aanpassing arbeidsduur.

5. Relatie tot andere wetgeving

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen naar de samenhang van het wetsvoorstel Wet flexibel werken met het wetsvoorstel Modernisering regelingen voor verlof en arbeidstijden, met de Wet werk en zekerheid en de Wet hervorming kindregelingen. De genoemde wetsvoorstellen hebben zeker raakvlakken, aangezien deze met arbeidsparticipatie en rechten van werknemers te maken hebben. De indieners zien de meeste

raakvlakken en een gemeenschappelijk doel met het wetsvoorstel Modernisering regeling voor verlof en arbeidstijden, omdat deze – zoals de leden van de ChristenUnie-fractie ook stellen – beide direct en indirect van doen hebben met arbeidsduur en flexibele arbeid. Het wetsvoorstel Wet modernisering regelingen voor verlof en arbeidstijden is net als de Wet flexibel werken gericht op mogelijkheden voor werknemers voor betere combinatiemogelijkheden voor werk en privé. De indieners zien deze wetsvoorstellen als aanvullend aan elkaar, aangezien de Wet modernisering verlof en arbeidstijden met name een verbetering van verlofregelingen behelst, waarmee werknemers met of zonder behoud van inkomen tijdelijk verlof kunnen krijgen voor de combinatie van werk en privé. Met het wetsvoorstel Wet flexibel werken wordt daarnaast de positie van werknemers versterkt in de mogelijkheid een verzoek te doen tot tijd- of plaatsonafhankelijk werken. Dat is aanvullend aan het wetsvoorstel Wet modernisering regelingen voor verlof en arbeidstijden, aangezien dit betekent dat de werknemer het zelfde aantal uren kan blijven werken en het inkomen dus behoudt. Dat is ook de meerwaarde van de Wet flexibel werken ten opzichte van de wet modernisering verlof en arbeidstijden, omdat deze wet geen regelingen bevat ten aanzien van tijd- en plaatsonafhankelijk werken. Bovendien heeft de mogelijkheid van flexibel werken het voordeel dat salaris wordt behouden, terwijl het bij de diverse mogelijkheden voor verlof, vooral om onbetaalde regelingen gaat. De andere door de leden van de fractie van de ChristenUnie genoemde wetsvoorstellen hebben in de ogen van de indieners vooral gedeelde thematiek met de Wet flexibel werken. De Wet werk en zekerheid waar het gaat om het versterken van de positie van de werknemer, de Wet hervorming kindregelingen waar het gaat om arbeidsparticipatie.

De leden van de VVD-fractie vragen hoe de regeling zich verhoudt tot de Arbeidstijdenwet. Zijn er grenzen aan deze mogelijkheden op grond van wet, cao of gebruik? Wetgeving zoals de arbeidstijdenwet, maar ook verschillende cao-bepalingen zijn voor de bescherming van de werknemer. Uiteraard zijn dergelijke afspraken het kader waarin een verzoek zich kan voordoen. Daarnaast kan het niet zo zijn dat werkgevers de werknemers vragen af te wijken van de overeengekomen arbeidstijden. Het gaat om het verzoekrecht vanuit de wens van de werknemer. Wanneer het gaat over de grenzen op grond van wat gebruik is, is dit juist iets waar het gesprek tussen werkgevers en werknemers over tot stand moet komen. Afwijzingsgronden geven de kaders aan voor die ruimte. Voor plaatsonafhankelijk werken is de mogelijkheid voor werkgevers om het verzoek niet in te willigen ruimer, omdat daar wettelijke afwijzingsgronden ontbreken. Bij plaatsonafhankelijk werken is dan ook meer mogelijkheid om het verzoek vanwege algemeen gebruik binnen de organisatie af te wijzen.

6. Mogelijke neveneffecten

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen de initiatiefnemers om een analyse te geven van de ongewenste bijeffecten en negatieve gevolgen. Net als de PvdA-fractie maken zij zich zorgen dat mensen met een hogere opleiding meer een beroep op flexibel werken kunnen doen dan lager opgeleiden. De initiatiefnemers onderkennen dat niet alle banen evenveel mogelijkheid tot tijd- of plaatsonafhankelijk werken bieden, maar zijn niet van mening dat functies waar een lager opleidingsniveau gevraagd wordt, per definitie minder mogelijkheden geven voor tijd- en plaatsonafhankelijk werken. Het verzoekrecht geldt bijvoorbeeld ook voor een caissière die haar arbeidsuren op een andere wijze over de week zou willen verdelen. Datzelfde geldt voor de verschillende bedrijfssectoren, niet alle banen

geven wellicht evenveel mogelijkheid tot flexibel werken, maar dat betekent niet dat het voor alle banen in de betreffende bedrijfssector geldt.

Ook vragen de leden van de fractie van de ChristenUnie of uitvoeringsproblemen voor het MKB een mogelijk negatief bijeffect kunnen zijn. De initiatiefnemers verwachten dat die effecten zich niet voor zullen doen. De Wet flexibel werken bevat voor het verzoek voor tijdonafhankelijk werken verschillende afwijzingsgronden waarmee juist voorkomen wordt dat werkgevers in problemen kunnen komen. Het gaat immers niet om een absoluut recht voor werknemers of om een inwilligingsplicht voor werkgevers, maar het biedt mogelijkheden voor maatwerk. Voor plaatsonafhankelijk werken geldt dat een afwijzing van een verzoek gemotiveerd plaats moet vinden, zonder beperkingen door afwijzingsgronden. Daarnaast zullen gevolgen voor kleine ondernemers beperkt zijn, aangezien bedrijven met minder dan 10 werknemers van de Wet flexibel werken worden uitgezonderd.

De leden van de SP-fractie vragen of er risico’s zijn verbonden aan een cultuur van meer flexibele arbeidstijden en meer vanuit huis werken. De indieners zien dat er inderdaad risico’s aan verbonden zijn. Het gevoel altijd bereikbaar te moeten zijn kan veel stress opleveren. Maar deze risico’s spelen vooral daar waar niet de werknemer maar de werkgever het initiatief neemt om meer flexibel te werken, bijvoorbeeld vanwege bezuinigingsoverwegingen. In voorliggend wetsvoorstel wordt alleen een verzoekrecht voor de werknemer geïntroduceerd en dus geen verruiming van de mogelijkheden van de werkgever om te verzoeken tot tijd- of plaatsonafhankelijk werken.

De leden van de VVD-fractie geven aan niet in te zien dat vermenging van werk en privé alleen plaats zou kunnen vinden bij een verzoek door de werkgever. De initiatiefnemers erkennen dat dit ook kan gebeuren wanneer het verzoek van de werknemer komt. De initiatiefnemers verwachten dat werknemers dit zullen overwegen voor zij een verzoek bij hun werkgever indienen. En dat het ook zeker onderdeel zou kunnen zijn van het gesprek dat naar aanleiding van het verzoek gevoerd wordt.

De leden van de PvdA-fractie maken zich zorgen dat de Wet flexibel werken een belemmering zal vormen voor het aannemen van vrouwen. De initiatiefnemers delen deze zorg niet. Allereerst betekent voorliggend wetsvoorstel niet dat werknemers een absoluut recht krijgen op tijd- of plaatsonafhankelijk werken. Zeker voor plaatsonafhankelijk werken is er ruimte voor de werkgever om het verzoek niet in te willigen. Voorts is dit wetsvoorstel niet alleen bedoeld voor vrouwen, maar ook voor mannen. Daarnaast verwachten de indieners niet dat eventuele administratieve lasten die gepaard gaan met dit wetsvoorstel als gevolg van het schriftelijk reageren op een verzoek, een wezenlijke belemmering zullen vormen om werknemers met een wens tot flexibel werken aan te nemen, ook niet voor vrouwen.

De arbeidsmarkt is de afgelopen jaren in hoog tempo geflexibiliseerd, zo constateren de leden van de fractie van de ChristenUnie. De top zou bereikt zijn. In het licht daarvan vragen deze leden hoe de initiatiefnemers die flexibilisering waarderen en of zij mogelijkheden zien voor verdere rek in flexibilisering. De flexibilisering van de arbeidsmarkt waardoor steeds meer mensen in een tijdelijk contract werken, baart de initiatiefnemers zorgen, zeker gezien de gevolgen voor mensen die steeds vaker langdurig werken op basis van tijdelijke contracten en daardoor bijvoorbeeld ook een slechtere positie hebben op de arbeidsmarkt. De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen ook hoe de initiatiefnemers de sterke

opkomst en doorgroei van het aantal ZZP'ers in ons land zien. Als mensen er zelf voor kiezen als ZZP'er aan de slag te gaan, is er geen probleem volgens de indieners. Maar het mag geen gedwongen constructie worden. Met voorliggend wetsvoorstel hebben de indieners een ander soort flexibilisering voor ogen, namelijk flexibilisering van arbeidsuren en arbeidsplaats. Dit wetsvoorstel is dan ook niet bedoeld om een bijdrage te leveren aan verdere flexibilisering in arbeidsverhoudingen, noch biedt het daar verdere aanleiding voor.

7. Artikelsgewijze toelichting

Artikel 2 lid 3b WAA

Volgens de leden van de VVD-fractie zou dit artikel anders vormgegeven moeten worden. Moet er niet staan: sub c) «de gewenste werktijd» waarna de andere sub-leden opschuiven, zo vragen die leden zich af. Het huidige sub-lid c) wordt dan sub-lid d) etc. De indieners zijn van mening dat dit niet noodzakelijk is. Sub a behelst de aanpassing arbeidsduur zoals bedoeld in de huidige Wet aanpassing arbeidsduur, sub b betreft plaatsonafhankelijk werken en sub c tijdonafhankelijk werken.

Artikel 2, lid 6 WAA

De VVD-fractie vraagt waar het overleg tussen werkgever en werknemer over moet gaan als de werkgever heeft besloten het verzoek af te wijzen. De indieners zijn het met de VVD-fractie eens dat overleg vooral nut heeft als dat ook ergens toe kan leiden en dat kan ook zeker het geval zijn na afwijzing van een verzoek tot tijd- of plaatsonafhankelijk werken. In dit overleg kunnen bijvoorbeeld afspraken gemaakt worden over de wijze waarop op een andere manier tegemoet gekomen kan worden aan de wensen en behoeften van de werknemer. Daarnaast kunnen mogelijk afspraken gemaakt worden over voorwaarden waaronder eventueel in de toekomst wel aan het verzoek tegemoetgekomen kan worden. En niet op de laatste plaats kan een dergelijk overleg het wederzijds begrip versterken.

Artikel 2, lid 16 WAA

De leden van de VVD-fractie stellen dat deze verkeerd geformuleerd is. Door de initiatiefnemers is aangesloten bij de formulering zoals deze al gold in de WAA.

Voortman
Van Hijum